

Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho

Recebido em
19/11/10

Aprovado em
16/07/11

Moisés Villamil Balestro¹, Danilo Nolasco Cortes Marinho²,
Maria Inez Machado Telles Walter³

Resumo *A partir do Estado de Bem-Estar e de suas conexões com os dois principais tipos de economias capitalistas, Economia Liberal de Mercado e Economia de Mercado Coordenado, o artigo discute a experiência do Programa Seguro-Desemprego (PSD) brasileiro. O Programa é visto como chave na política de bem-estar no Brasil e como possibilitador da combinação de proteção social e eficiência econômica. Nesse contexto, esta última é associada a um melhor funcionamento do mercado de trabalho. O argumento principal do artigo é que a integração do benefício seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional – os três principais componentes do PSD – promove a combinação de proteção social e desempenho econômico. Em geral, ambas têm sido vistas como uma relação entre alternativas excludentes (trade-off). Por meio da análise dos dados de uma pesquisa de avaliação da política pública do Programa Seguro-Desemprego do Brasil, o artigo indica as barreiras a serem transpostas para obter a integração entre os componentes do PSD. Resultados da pesquisa revelaram uma clivagem entre eles. A integração pode tornar-se um caminho na superação da relação de trade-off no Estado de Bem-Estar em desenvolvimento no Brasil. A experiência brasileira contribui para a discussão sobre o desenvolvimento de*

¹Moisés Villamil Balestro – Professor do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília Áreas de interesse: sociologia econômica, economia política, diversidade do capitalismo, aglomerações regionais, inovação e desenvolvimento rural. Últimas publicações: BALESTRO, M. V., MARINHO, D. N. C. Programa Seguro-Desemprego: o desafio de equilibrar proteção social e eficiência econômica. Revista de Políticas Públicas (UFMA), v. 14, p. 193-201, 2010. MARINHO, D. N. C., BALESTRO, Moisés, WALTER, M. I. M. T. Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília: Verbis, 2010, p.350. BALESTRO, M. V., REYMAO, A. E. N. Integração do Seguro-Desemprego

como superação do trade-off entre proteção social e eficiência econômica no Brasil. Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas, v. 2, p. 28-44, 2009.

FERNANDES, A. M.; BALESTRO, M. V. A Economia Intensiva em Conhecimento na AL: uma comparação da Indústria de Software no Brasil e na Argentina. In: Ana Maria Fernandes e Sonia Maria Ranincheski (Org.). Américas (com)partilhadas. São Paulo: Editora Francis e Verbena, 2009, p. 247-266.

BALESTRO, M. V.; SAUER, S. A diversidade no rural e a transição agroecológica: caminhos para a superação da Revolução Verde. In: M. V. Balestro e S. Sauer (Orgs.). Agroecologia e os desafios da transição ecológica. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

E-mail: moises@unb.br

2Danilo Nolasco Cortes Marinho – Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. Áreas de

importantes políticas sociais que outros países também estão enfrentando.

Palavras-chave *políticas de emprego, seguro-desemprego, proteção social, eficiência econômica e diversidade do capitalismo.*

Abstract *Stemming from the welfare state and its connection with the two main types of capitalist economies, Liberal Market Economy and Coordinated Market Economy, the paper discusses the experience of the Brazilian Unemployment Insurance Program. The Program is regarded as a key welfare policy in Brazil and one that enables the combination of social protection and economic performance. In this context, the latter is associated to a better functioning labour market. The main argument of this paper is that the integration of unemployment insurance benefit, employment services, and professional training, the three pillars of the Program, enables the combination of social protection and economic performance. In general, both have been seen as a trade-off relationship. By drawing on data from a public policy evaluation research of the Brazilian Unemployment Insurance Program, the paper points out the barriers to be overcome in order to achieve the integration in the three pillars. Results from research revealed a cleavage between them. The integration can become a driver in the overcoming of the trade-off relationship in the burgeoning Brazilian welfare state. The Brazilian experience sheds light upon important social policy issues that other countries are facing up too.*

Key words *employment policies, unemployment insurance, social protection, economic efficiency and varieties of capitalism*

Introdução

Políticas públicas de enfrentamento do desemprego têm sido prioritárias, tanto na agenda dos países com economias capitalistas avançadas, quanto nos casos de industrialização mais tardia. A globalização nos sistemas de produção e de distribuição, as mudanças tecnológicas e o aumento da competição acarretaram profundas transformações nas relações de trabalho e, como consequência, aumentaram a exclusão do mercado formal. Mais recentemente, a aguda crise financeira teve impactos, apesar

de diferenciados, sobre várias regiões e setores da economia.

No contexto da América Latina, os ajustes econômicos e as mudanças tecnológicas afetaram as políticas de bem-estar nascentes, devido ao desenvolvimento institucional insuficiente no campo da proteção social. A reforma na legislação de trabalho é frequentemente citada como uma estratégia para se obter uma alocação eficiente e melhores perspectivas de emprego. Entretanto, a flexibilidade nas relações de trabalho na América Latina não contribui de modo consistente para reduzir o desemprego (FRAILE, 2009). Assim, a implementação de medidas de política industrial e econômica, serviços públicos de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional tende a ser essencial para assegurar que os trabalhadores se mantenham no mercado de trabalho. A experiência recente nesse sentido foi corroborada pelos fortes investimentos em qualificação e certificação profissional necessários para manter a competitividade de economias voltadas para a produção e exportação de produtos com alto valor agregado, como o caso da Alemanha e dos países escandinavos. Mais recentemente, houve uma tentativa de combinar a elevação dos níveis de emprego, por meio do aumento da flexibilidade dos contratos de trabalho sem, com isso, reduzir os níveis de proteção social. É a experiência da chamada *flexicurity*, na Holanda e na Dinamarca.

Quando combinada com mecanismos de apoio a um melhor funcionamento do mercado de trabalho por meio de políticas ativas, a proteção social e o desempenho econômico superariam a restrição de uma relação de *trade-off*. Ao contrário de uma relação de *trade-off*, os autores que trabalham com a abordagem das variedades de capitalismo (HALL & SOSKICE, 2001; AMABLE, 2003; CROUCH, 2005; BOYER, 2005; SCHNEIDER, 2009) consideram que pode haver uma complementaridade institucional entre uma relação de emprego baseada em empregos de longo prazo, com uma força de trabalho altamente qualificada, sindicatos fortes, instâncias de negociação entre empregadores e trabalhadores, e os vetores de competitividade baseados na diferenciação e produtos com maior valor agregado (HALL & SOSKICE, 2001). A relação de complementaridade institucional ocorre quando o desempenho de uma instituição é elevado na presença de outra. A interação entre ambas permite um nível de eficiência maior do que

interesse: sociologia do desenvolvimento, sociologia econômica, pesquisa social, avaliação de políticas públicas. Últimas publicações: MARINHO, Danilo N.C., LOURENÇO, Luiz Carlos. Aspectos do desenvolvimento vinculados à sociedade e ao Estado, Ana Maria Fernandes e Sonia Maria Ranincheski (Org.). Américas (com)partilhadas. São Paulo: Francis e Verbena, 2009. MARINHO, D. N. C., BALESTRO, Moisés, WALTER, M. I. M. T. Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília : Verbis, 2010, v.1. p. 350. E-mail: nolasco@unb.br

3Maria Inez Machado Telles Walter – Pesquisadora do Centro de Pesquisa de Opinião Pública da Universidade de Brasília. Áreas de interesse: planejamento de pesquisa, métodos quantitativos, pesquisa social, avaliação de políticas públicas. Últimas publica-

ções: WALTER, M. I. M. T. A dualidade na inserção política, social e familiar do idoso: estudo comparado dos casos de Brasil, Espanha e Estados Unidos. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v.16, p. 186-219, 2010. MARINHO, D. N. C., BALESTRO, Moisés, WALTER, M. I. M. T. Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. Brasília : Verbis, 2010, v.1. p. 350. E-mail: minez@unb.br

quando elas funcionam isoladamente (*Idem*).

No contexto brasileiro, a discussão entre maior equilíbrio e aumento da eficiência econômica, por meio de um menor custo do trabalho (seja pelo aumento da produtividade ou pela redução do custo de contratação) e proteção social, adquire maior importância no período pós-neoliberal. As políticas ativas e a preocupação com o aumento da formalização da força de trabalho coincidem com o resgate do papel do Estado no mercado de trabalho, abrindo novas possibilidades de reconstrução do regime de bem-estar social (POCHMANN, 2009). Entretanto, a resposta do Estado e das empresas não é trivial e nem livre de tensões e conflitos de interesses. À medida que a ideia de um Estado desenvolvimentista ganha corpo no capitalismo brasileiro, o desenvolvimento de políticas públicas deve ter um duplo papel. Por um lado, deve observar as necessidades de competitividade do país, por meio do desenvolvimento de habilidades laborais e da criação de trabalho apropriado a uma importante economia industrial emergente. Por outro, deve ter em conta uma profunda desigualdade socioeconômica e isso implica dar ênfase à proteção social e às políticas sociais.

A necessidade de equilibrar proteção social e desempenho econômico está muito relacionada à construção de Estados de Bem-Estar. A combinação de desempenho econômico e proteção social é uma possibilidade desafiadora e contraditória, como mostrou a experiência dinamarquesa de *flexicurity* (MADSEN, 2006). Trata-se de uma combinação entre flexibilidade no mercado de trabalho e segurança do trabalhador. A combinação permitiria participação e inclusão social com qualidade e, ao mesmo tempo, uma flexibilidade no funcionamento do mercado de trabalho capaz de permitir o ajuste tempestivo e adequado às mudanças necessárias para manter competitividade e produtividade (VIEBROCK & CLASEN, 2009). Há três tipos de segurança para o conceito de *flexicurity*: a segurança do emprego com a maior probabilidade do trabalhador se manter no mercado de trabalho, por meio de políticas ativas; a segurança da renda com o recebimento de um benefício nos períodos em que o trabalho pago é interrompido; e, por fim, ter garantido o equilíbrio do tempo gasto com o trabalho e com a vida familiar. O conceito de segurança no emprego é substituído por uma segurança no trabalho. Em outros termos, o trabalhador, por meio de políticas de em-

prego ativas, tem acesso mais estável ao mercado de trabalho, mesmo que em períodos mais curtos em cada empresa. Sob o ângulo da intermediação de mão de obra, é necessário que existam serviços públicos de intermediação, que possam focar nas transições de emprego, com a participação dos empregadores. Isso tornaria o mercado de trabalho mais eficiente. Além disso, os diversos parceiros envolvidos nos processos de intermediação de mão de obra podem ajudar na organização da transição entre empresas, a exemplo de agências de emprego temporários. A intermediação de mão de obra no Brasil é dificultada pela baixa taxa de cobertura em relação às necessidades de treinamento e pela pouca focalização das ações, que pouco se associam com os interesses do setor produtivo (CHAHAD, 2009).

Sob o ângulo da qualificação profissional, a *flexicurity* incentiva um aprendizado contínuo por parte do trabalhador, que seja responsivo às necessidades de adaptação (BEKKER & WILTHAGEN, 2008). Dada a natureza cumulativa do conhecimento, é importante que a qualificação profissional possa conferir um itinerário formativo ao trabalhador. Ou seja, toda a atividade de formação leva em conta a trajetória de formação de habilidades.

Na variedade institucional de capitalismo, conhecida como Economia de Mercado Coordenada (EMC), três fatores contribuíram para a combinação de desempenho econômico com proteção social: a) a busca coordenada, por meio de estratégias coletivas, das empresas, em competir com produtos de alta qualidade, valendo-se de uma força de trabalho com salários mais altos, b) altas taxas de inovação para manter a competitividade e c) um amplo sistema de qualificação e certificação profissional capaz de atender à demanda por uma força de trabalho com alta qualificação. Tais fatores persistem no caso alemão, apesar de o país estar passando por uma profunda mudança institucional que enfraquece sua trajetória de combinar proteção social e eficiência econômica (STREECK, 2009).

Em relação às políticas de emprego, o Estado de Bem-Estar tem o propósito de proteger os trabalhadores contra perdas associadas aos riscos típicos do mercado de trabalho, tais como a idade, a saúde, a incapacidade ou o desemprego (GANSSMANN, 2000).

As pressões das políticas neoliberais contra os estados de Bem-Estar na Europa não foram suficientes para solapar a racionalidade social-de-

mocrata que visa a combinar inclusão social e proteção, com aumento de desempenho econômico. No caso brasileiro, as pressões neoliberais não foram capazes de descaracterizar o Programa Seguro-Desemprego como a maior política pública de proteção social.

Ao buscar evidências da combinação de proteção social com o desempenho econômico, associado ao melhor funcionamento do mercado de trabalho, o principal argumento desse artigo é que a integração de benefício seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional promove a combinação de proteção social e desempenho econômico. O artigo está dividido em três seções, seguidas da conclusão. Primeiramente, faz-se uma discussão sobre a relação de *trade-off* entre proteção social e desempenho econômico vis-à-vis as variedades de capitalismo. Em seguida, apresenta-se um breve histórico do Programa Seguro-Desemprego no Brasil, especialmente quando os três componentes do Programa são concebidos. A terceira seção apresenta e discute resultados de pesquisas de opinião (*surveys*) e grupos focais com beneficiários, trabalhadores e empregadores que utilizam os serviços públicos de intermediação de mão de obra. A ênfase, nesse caso, é na questão da integração dos três componentes do Programa.

Os dados utilizados nesse artigo são oriundos do projeto Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, realizado pela Universidade de Brasília. Os dados resultaram de quatro *surveys* nacionais, a partir de amostras probabilísticas e diversos grupos focais com gestores e beneficiários do seguro-desemprego, usuários dos serviços públicos de intermediação de mão de obra (IMO) e egressos da qualificação profissional. O *survey* com usuários da IMO teve 1.999 respondentes, e o de empregadores que utilizaram os serviços públicos, 1.990. A amostra de egressos da qualificação incluiu 2.039 respondentes e a de beneficiários do seguro-desemprego, 19.500.

***Trade-off* entre proteção social e desempenho econômico e diferenças institucionais no capitalismo**

Uma suposição subjacente sobre a relação de *trade-off* entre proteção

social e desempenho econômico tem a ver com as diferenças institucionais no capitalismo. Diferentes países capitalistas construíram soluções favorecendo, ora mais, ora menos, a combinação entre ambos. Grosso modo, a principal diferença entre ambos relaciona-se ao grau de coordenação entre agentes econômicos e destes com o Estado. Nesse sentido, alguns autores (TRIGILIA, 2002; AMABLE, 2003) estabelecem dois grandes tipos de capitalismo: Economia de Mercado Liberal (EML) e Economia de Mercado Coordenado (EMC). Apesar de essa classificação não ser tratada de maneira dicotômica (THELEN, 2010), ela aponta fortemente para o papel-chave da coordenação entre agentes econômicos. No caso da EML, o mecanismo de coordenação de mercado prevalece e leva a uma maior rotatividade da força de trabalho, desencorajando investimentos em qualificação profissional pelo lado da empresa. Além disso, o tipo de capitalismo EML não possui governança associativa, nem fortes sindicatos de trabalhadores que facilitariam, *ex ante*, a coordenação, as ações econômicas, assim como a construção de ações coletivas das empresas com outras organizações. Em países de EML, o Estado e as associações conformam elementos exógenos da atividade econômica. O papel do Estado inscreve-se em uma racionalidade de Leviatã, cuja responsabilidade é limitada ao *enforcement* das regras do jogo.

Nessa variedade de capitalismo, o envolvimento do Estado nas ações econômicas é visto com desconfiança, uma vez que o mecanismo de coordenação pelo mercado tende a ser superior ao papel de coordenação que possa ser desempenhado por organizações, sejam elas sindicatos, associações empresariais ou Estado, por meio de políticas públicas. Essa variante institucional do capitalismo é mais propícia a construir uma relação de *trade-off* entre desempenho econômico e proteção social, porque o bem-estar depende de uma ação de redistribuição mais sistemática pelo Estado e uma regulação econômica maior. Martin e Thelen (2007) apresentam três pontos que solapam o princípio neoliberal concernente a falácias da intervenção do Estado. Primeiro, o Estado é um ator-chave na facilitação da coordenação que tende a produzir desempenho econômico superior no mercado de trabalho. Segundo, o apoio do Estado foi essencial para manter a coordenação em face de novas pressões, especialmente aquelas que derivam do capitalismo financeiro e de grandes corporações transnacionais

dispostas a impor seu modelo de governança. O terceiro ponto refere-se ao papel forte e proativo do Estado na solução de conflitos de interesses. Isso é particularmente relevante no contexto político e econômico da América Latina, após, aproximadamente, duas décadas de hegemonia neoliberal, que reduziu a capacidade das organizações de trabalhadores para reclamar seus direitos.

Em países de Economia de Mercado Coordenado (EMC), como Japão e Alemanha, as relações entre capital e trabalho podem ser caracterizadas por ocupações de longa duração, um sistema de capacitação com participação mais ativa das empresas, um sistema de certificação profissional e um maior poder de barganha entre empregadores e associações de trabalhadores. Outra característica dessas economias é uma maior ênfase na combinação de políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho. Uma melhor conexão entre proteção social e produção capitalista pode ser identificada em um conjunto de políticas relativas ao treinamento da força de trabalho, inovação e emprego (MANOW, 2001). Essas economias construíram acordos que resistiram à pressão competitiva baseada em preços menores e em salários mais baixos. Logo, essa resistência proporcionou investimentos maiores em uma força de trabalho mais capacitada, produtos de mais qualidade e processos produtivos capazes de favorecer benefícios de longo prazo (D'IRIBARNE, 1997).

Uma lição importante da experiência recente na EMC é que a política de Estado é essencial para criar e manter a coordenação em ambos os lados da divisão em classes (THELEN, 2010). Um resultado particular é a ajuda na superação dos problemas da ação coletiva dos empregadores ao coordenar as capacitações. Nesse sentido, a política pública pode ser o principal agente impulsionador do desenvolvimento de um novo contexto institucional com respeito às relações entre empregadores e trabalhadores.

Da perspectiva da proteção social, a coesão social por meio da reinserção no mercado formal de trabalho é algo muito relevante na sociedade brasileira, severamente afetada por uma precoce desindustrialização e, em consequência, pela dramática elevação do mercado informal durante os anos 1990 e início deste século. Não há quase nenhuma possibilidade de proteção social no mercado informal de trabalho, de forma que a reinserção

no mercado de trabalho é uma condição importante para mitigar a exclusão social. Isso indica ainda a necessidade de complementaridade entre políticas ativas e passivas de emprego.

Além da coesão social, as políticas ativas de mercado de trabalho possuem efeitos macroeconômicos de longo prazo pelo aumento da empregabilidade de desempregados e trabalhadores inativos (KONING, 2004). As políticas ativas estão totalmente de acordo com as EMC e são fundamentais na construção das habilidades necessárias ao aumento da produtividade, além de favorecerem a inovação.

Por seu turno, as políticas de qualificação profissional estão no centro das políticas ativas de emprego. Apesar de haver alguma falta de confiança na efetividade da ação pública de capacitação da força de trabalho, de modo a se ajustar às necessidades das empresas, Martin (1998) estabelece três recomendações básicas para o delineamento de programas públicos de capacitação. O primeiro é a necessidade de focalização do público a ser capacitado. Segundo, manter os programas em uma escala relativamente pequena para assegurar mais especificidade em termos de demandas de treinamento e, terceiro, uma ação forte na capacitação pela via de estágios práticos, desenvolvendo fortes laços com os empregadores.

Uma vez que a qualidade e a efetividade dos programas de qualificação profissional sejam obtidas, um passo importante para superar o *trade-off* é sua integração com os serviços públicos de intermediação de mão de obra. Tal integração implica que o trabalhador desempregado pode adquirir os atributos necessários para conseguir uma colocação.

Combinação de proteção social e desempenho econômico no Programa Seguro-Desemprego brasileiro

Criado em 1990, o Programa Seguro-Desemprego brasileiro foi desenvolvido no contexto das políticas públicas de emprego implementadas nas economias avançadas e depois adaptadas aos países de industrialização tardia. Por um lado, essas ações destinavam-se a proteger o trabalhador contra os ciclos dos negócios nas economias capitalistas, atenuando as

consequências do desemprego. Por outro lado, foram uma resposta à necessidade de uma ação coletiva na construção de uma força de trabalho capacitada. Em muitos casos, a necessidade de oferecer uma força de trabalho habilitada e abundante poderia ser resolvida pelas próprias empresas. As mudanças tecnológicas e a crescente pressão para a inovação e aumento da produtividade tornaram mais urgente a necessidade de políticas de qualificação profissional.

A racionalidade do Programa é proteger o trabalhador quando desempregado, apoiá-lo para obter um novo trabalho e encorajar a capacitação, quando for o caso. Nesse aspecto, o Programa é capaz de combinar políticas ativas e passivas de emprego.

Desde 1994, o arcabouço legal do Programa Seguro-Desemprego antecipa o que seria a superação do *trade-off* entre a proteção social e desempenho econômico, por meio da proposta de integração entre seguro-desemprego, serviços de intermediação de mão de obra e qualificação profissional. O desempenho econômico é visto sob dois aspectos. Primeiro, a capacitação é associada a ganhos de produtividade na força de trabalho, especialmente nas habilidades mais gerais nas quais os empregadores estariam pouco dispostos a investir. O segundo aspecto refere-se à melhoria no funcionamento do mercado de trabalho por meio de avanços na coordenação entre a oferta e a demanda. O duplo propósito do Programa é prover apoio financeiro ao trabalhador desempregado e ajudá-lo a procurar por uma nova colocação, juntamente com orientação e treinamento profissional.

O primeiro objetivo está diretamente relacionado com a proteção social, como foco na assistência ao trabalhador, oferecendo-lhe uma renda para manter a si e à sua família, enquanto o segundo objetivo está ligado ao desenvolvimento de habilidades da força de trabalho. A suposição, no caso do segundo propósito, é que a coordenação *ex ante* do mercado de trabalho com uma política pública pode funcionar melhor do que a coordenação de mercado *stricto sensu*. Melhoria das capacidades e orientação para obter trabalho são componentes essenciais do Programa Seguro-Desemprego.

Essa coordenação *ex ante* exige do poder público o desenvolvimento de novas estruturas organizacionais que propiciem a gestão dos interesses coletivos, como a criação de conselhos, comissões, fóruns, entre outros.

Esses espaços têm normas e regras que facilitam as relações e a comunicação entre os atores e agentes, com vistas a administrar as diferenças, os conflitos e, principalmente, viabilizar a construção de projetos coletivos com controle social. Um dos grandes problemas da governança tripartite do Programa Seguro-Desemprego é que ela ainda não está fundada em uma relação de negociação e confiança que lida com as tensões e contradições inerentes aos interesses do trabalho e do capital. As negociações coletivas e a codeterminação entre empregadores e empregados, nas políticas de qualificação profissional e de proteção social, são traços fundamentais das EMC e, mais recentemente, da *flexicurity*, como bem revela Chahad (2009).

Contrariamente, na literatura sobre diversidades do capitalismo, Schneider (2009) fala em uma Economia de Mercado Hierárquica (EMH) para descrever países como o Brasil. Algumas das características dessa variedade hierárquica são: ausência de relações de emprego de longo prazo, baixos níveis de sindicalização, poucos investimentos em qualificação profissional e uma grande distância de poder entre os trabalhadores no chão de fábrica e suas representações sindicais. O elevado grau de hierarquia ocorre nas relações entre trabalhadores e empregadores, assim como nas relações entre os próprios empregados. Somam-se a essas características o elevado grau de informalidade, a alta rotatividade e a alta taxa de desemprego aberto (CHAHAD, 2009).

A ausência de uma governança tripartite *de facto* pode derivar, em larga medida, dessa institucionalidade hierárquica. As consequências da inexistência de uma coordenação *ex ante* para o melhor funcionamento da IMO e do treinamento vocacional são a baixa taxa de cobertura dos serviços públicos de IMO, falta de parâmetros de qualidade construídos coletivamente para a capacitação profissional, descontinuidade nos gastos e pouca associação desses gastos com o setor produtivo (CHAHAD, 2009).

Barreiras a superar na integração do Programa Seguro-Desemprego brasileiro

O desafio de equilibrar proteção social e desempenho econômico é li-

mitado pela capacidade de implementação do Programa de interligar os três componentes. Tal desafio pode ser discutido por meio da análise de resultados acerca desse tema, obtidos nos *surveys* que compuseram a Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego, realizado pela Universidade de Brasília.

O serviço público de intermediação de mão de obra (Serviço Nacional de Emprego – SINE) constitui a base do Programa Seguro-Desemprego. Por intermédio desse serviço, os usuários podem ter acesso a informações sobre os três componentes. Da perspectiva dos empregadores, observou-se predominância de desinformação: o único serviço identificado pela maioria (55%) refere-se à pré-seleção de candidatos. Outros serviços, como orientação de psicólogos ao trabalhador, acompanhamento pós-admissional e legislação foram identificados por, no máximo, 21% dos empregadores. A maior parte dos respondentes indicou falta de apoio do SINE para recrutar trabalhadores (**Tabela 1**). No que diz respeito a informações sobre seguro-desemprego, 81,5% dos respondentes disseram não ser possível obter informações sobre o benefício para repassar aos seus empregados.

Tabela 1 – Tipo de apoio do SINE para recrutar e demitir trabalhadores, Brasil, 2009

Apoio do SINE	Sim (%)	Em parte (%)	Não (%)
Apoio para selecionar e convocar trabalhadores	29,8	6,5	63,6
Orientações sobre como realizar entrevistas de trabalho	11,7	3,0	85,3
Informações sobre seguro-desemprego	15,9	2,6	81,5

Fonte: Survey com Empregadores – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Ao considerar a forma de acesso ao SINE, somente uma pequena parte dos empregadores, 10,6%, apontou a Internet (**Tabela 2**). Isso demonstra uma deficiência na comunicação entre as agências de intermediação de

mão de obra e os empregadores, que poderiam usufruir mais a partir da *web*. É também pequena a quantidade de vagas oferecidas pela Internet (10,8%), o que reduz a acessibilidade como um todo.

Tabela 2 – Via de acesso ao serviço de intermediação de mão de obra, Brasil, 2009

Via de acesso	(%)
Internet	10,6
Telefone	51,6
Agência do SINE	35,7
Outras	2,1
Total	100,0

Fonte: Survey com Empregadores – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

A maioria dos respondentes, 55,0%, reconhece que o serviço de intermediação de mão de obra oferece apoios que facilitam o recrutamento pela empresa (**Tabela 3**). Entretanto, há outros serviços relacionados ao preenchimento de vagas que não são identificados por grande parte dos respondentes. Orientações sobre a legislação trabalhista e sobre os pisos salariais das categorias podem ser muito úteis para pequenos negócios, tendo sido mencionados por aproximadamente um quinto dos respondentes. O acompanhamento do trabalhador após a admissão e as orientações de psicólogos são ações extremamente relevantes na intermediação de mão de obra. Ambas são ações proativas na intermediação, estabelecendo uma maior conexão entre empregadores e trabalhadores. A **Tabela 3** revela que três quartos ou mais não reconhecem tais serviços nas agências.

Tabela 3 – Serviços oferecidos nos postos do SINE segundo os empregadores, Brasil, 2009

Serviços oferecidos	Não /	
	Sim (%)	Não sabe (%)
Pré-seleção de candidatos	55,0	45,0
Orientação de psicólogos ao candidato à vaga	12,1	87,9
Acompanhamento do trabalhador após a admissão na vaga	23,3	86,7
Orientações sobre pisos salariais das categorias	21,2	78,8
Orientações sobre legislação trabalhista	19,6	80,4

Fonte: Survey com Empregadores – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Coerentemente com a importância das redes sociais para o mercado de trabalho, a principal forma de recrutamento para 54,5% dos empregadores que utilizaram o SINE são os contatos pessoais. Para 15,6% dos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego, por outro lado, indicações de parentes, amigos ou conhecidos foram o único apoio recebido para conseguir uma colocação, sendo este o meio citado mais frequentemente (**Tabela 5**). De ambos os lados, empregadores e trabalhadores, as informações que circulam nas redes sociais contribuem para reduzir as imperfeições da informação no mercado de trabalho e também para uma melhor coordenação entre oferta e demanda. Esse resultado é corroborado por participantes dos grupos focais. Segundo eles, as redes de relações pessoais constituem uma oportunidade de se candidatar a um posto no mercado de trabalho.

A despeito de algumas limitações, o SINE é uma referência importante para o recrutamento nas empresas, pois 28,9% utilizam esse serviço como a principal forma de recrutamento de mão de obra (**Tabela 4**).

Tabela 4 – Principal forma de recrutamento dos empregadores, Brasil, 2009

Principal forma de recrutamento	(%)
Contatos pessoais	54,5
Agências do SINE	28,9
Agências privadas	4,4
Anúncios publicados	10,1
Agências virtuais (Internet)	2,2
Total	100,0

Fonte: Survey com Empregadores Usuários da IMO – Projeto de Avaliação

Externa do Programa Seguro-Desemprego

Entre os beneficiários do seguro-desemprego, quase três a cada quatro (72,5%), afirmaram não ter recebido apoio algum para conseguir trabalho. Somente 2,5% dos respondentes receberam esse apoio dos serviços públicos de intermediação. Esse percentual extremamente baixo é um forte indicador da falta de integração entre o recebimento do benefício e o acesso à intermediação pública de mão de obra (**Tabela 5**). Dados dos grupos focais vão na mesma direção. Apesar de a principal motivação dos trabalhadores para procurar o SINE ser mesmo a busca por uma vaga (74,3%), os participantes dos grupos focais disseram que essa não era a forma mais eficaz de se obter trabalho. A pesquisa amostral corrobora essa percepção, pois entre os trabalhadores que se dirigiram ao SINE na busca por uma vaga, pouco mais de um quarto, 26,7%, afirmaram ter sido bem sucedidos. No geral, o efeito líquido da ação de intermediação pública de mão de obra teve acentuada queda no período de 2004 a 2008, considerando a razão entre a quantidade de inscritos e os que efetivamente conseguiram trabalho, passou de 42,6% para 26,3%. Para os trabalhadores contratados, em geral, o SINE contribui com 4,5%. Em outras palavras, somente 4,5% dos trabalhadores contratados foram encaminhados pelos serviços públicos de intermediação de mão de obra (BALESTRO & REYMÃO, 2009).

Tabela 5 – Tipo de apoio para conseguir trabalho, Brasil, 2009

Apoio recebido	(%)
Nenhum	72,5
SINE	2,1
Agência Municipal	0,4
Agência de Emprego Privada	0,5
Indicação de parentes, amigos e conhecidos	15,6
Anúncios	0,3
Ex-empregador	7,5
Internet	0,1
Outro	1,0
Total	100,0

Fonte: Survey com Beneficiários do Seguro-Desemprego – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Ao mesmo tempo, grande parte dos trabalhadores que procuraram o SINE (70,3%) afirmou não ter recebido orientações sobre a importância de participar de cursos de qualificação e 82,9% dos beneficiários não foram encaminhados para esses cursos. As **Tabelas 5 e 6** demonstram a falta de integração entre o benefício seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional. Essa situação acentua, portanto, a relação de *trade-off* entre proteção social e desempenho econômico. A articulação entre os componentes de qualificação e intermediação poderia ser obtida, por exemplo, se as organizações do sistema de treinamento vocacional colaborassem com a divulgação de vagas de trabalho ou ajudassem oferecendo estágios profissionais em suas atividades de treinamento.

Tabela 6 – Tipo de orientação recebida sobre a qualificação profissional, Brasil, 2009

Orientações recebidas	(%)
Nenhuma	82,8
Agências do SINE	1,7
Agência Municipal	0,3
Sindicato ou ONG	0,2
Ex-empregador	6,8
Indicações de parentes, amigos ou conhecidos	1,3
Iniciativa própria	5,8
Outra	1,1
Total	100,0

Fonte: Survey com Beneficiários do Seguro-Desemprego – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

As percepções de participantes dos grupos focais revelam também essa falta de integração dos três componentes do Programa Seguro-Desemprego. Por exemplo, quando procuraram pelo seguro-desemprego, não receberam informações sobre qualificação profissional, nem sobre intermediação de mão de obra. Os participantes foram unânimes em relação à inexistência de informação sobre agências de emprego e sobre capacitação.

Da perspectiva dos beneficiários do seguro-desemprego, a dificuldade de conseguir trabalho mais citada é a falta de vagas no tipo de atividade anteriormente desempenhada, 26,1%. Entretanto, quando se calcula em conjunto a falta de qualificação (16,9%), a falta de experiência (9,3%) e a falta de escolaridade (11,7%) chega-se a 37,9% das indicações de dificuldades para se conseguir trabalho.

Tabela 7 – Dificuldades para conseguir trabalho, Brasil, 2009

Principal dificuldade para conseguir trabalho	(%)
Falta de vagas no setor	26,1
Falta de qualificação profissional	16,9
Falta de experiência	9,3
Falta de escolaridade	11,7
Outras	36,0
Total	100,0

Fonte: Survey com Beneficiários do Seguro-Desemprego – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Paradoxalmente, apesar de o maior percentual de dificuldades pessoais para conseguir uma colocação ser relativo à qualificação profissional (16,9%), as expectativas dos egressos dos cursos quanto à mobilidade social não são animadoras. Entre estes, a expectativa sobre os resultados da qualificação que mais ocorreu, relativamente (44,6%), é conseguir trabalho melhor na mesma área em que atua. Mesmo assim, essa percepção não é compartilhada pela maioria dos respondentes. De modo geral, boa parte dos egressos (19,7%) afirmou que sua expectativa era de aumentar as oportunidades de conseguir uma colocação qualquer. Poucos indicaram esperar aumentos salariais (6,1%), obter promoção (0,4%), ampliar suas habilidades profissionais e trabalhar melhor (8,7%), fatores que seriam importantes na construção de habilidades para melhorar a produtividade no trabalho e, em consequência, o desempenho econômico.

Ao verificar as expectativas em relação à qualificação, ocorre uma incidência de 44,8% do item “conseguir trabalho melhor na área em que atua”. Um dos importantes limites para a qualificação profissional que mencionam os participantes dos grupos focais é a falta de certificação de treinamento profissional que tenha a confiança e a credibilidade dos empregadores. Além disso, os egressos da qualificação sentem a necessidade de estágios práticos para superar a barreira da falta de experiência, vista como a principal dificuldade para conseguir trabalho, segundo 9,3% dos respondentes.

Tabela 8 – Resultados dos cursos de qualificação segundo os egressos, Brasil, 2009

Resultado da qualificação	Esperado (%)		Obtido (%)	
	Sim	Não	Sim	Não
Aumento de salário	6,1	93,9	2,5	97,5
Melhoria de desempenho	8,7	91,3	10,5	89,5
Trabalho melhor na mesma área	44,6	55,4	11,0	89,0
Aumento das oportunidades	13,1	86,9	5,5	94,5
Promoção	0,4	99,6	0,1	99,9
Mudança de trabalho	2,2	97,8	1,3	98,7

Fonte: Survey com Egressos dos cursos de qualificação profissional em 2007 – Projeto de Avaliação Externa do Programa Seguro-Desemprego

Divergindo dos argumentos dos economistas neoclássicos de que o benefício seguro-desemprego poderia ser um obstáculo para a procura por colocação, o discurso dos participantes dos grupos focais enfatiza a necessidade de integração dos três componentes do Programa Seguro-Desemprego. Argumentaram a favor da ligação da qualificação profissional ao seguro, pois acreditam que, dessa forma, aumentam suas chances de reintegração ao mercado de trabalho.

Considerações finais

Tendo em vista a longa tradição autoritária que impôs fortes limites à organização dos trabalhadores, a proteção social no Brasil ainda é muito modesta se comparada aos países de capitalismo avançado. Essa tradição autoritária do Estado brasileiro sempre constituiu uma barreira à construção da ação coletiva dos trabalhadores na luta por seus direitos sociais. O conceito de bem-estar como parte da agenda do Estado brasileiro esteve presente somente em alguns curtos momentos da História. Ao findar o período da ditadura, a implementação dos direitos sociais conquistados por

ocasião da Constituição de 1988 foi dificultada no início do período neoliberal na América Latina, nos anos 1990.

A proteção social, por meio do seguro-desemprego, pode ser um componente importante no crescimento da demanda agregada, embora seu impacto maior tenha sido sobre a taxa de desemprego e sobre a inatividade dos trabalhadores. Cunningham (*apud* CHAHAD, 2009) destaca que o benefício acaba servindo como um incentivo ao trabalho autônomo. Dessa forma, a ajuda do benefício possuiria maior impacto sobre microempreendimentos do que sobre o consumo diretamente (*idem*). Ainda, esse ponto de vista é insuficiente para conduzir à superação da relação de *trade-off* entre proteção social e desempenho econômico. Da mesma forma, a crítica de que o seguro-desemprego estaria mais voltado para um trabalhador considerado não pobre deriva de uma visão que dicotomiza a proteção social e a eficiência econômica, reforçando a relação de *trade-off*. O Seguro é um benefício universal ao trabalhador formal e deve proteger a força de trabalho como um todo, incluindo a parcela dos trabalhadores qualificados que recebem salários mais altos.

O resultado do *survey* permitiu identificar uma clivagem entre o benefício seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão de obra. É importante lembrar que a necessidade da integração é destacada pelos próprios beneficiários das políticas de emprego, pois a percebem como um caminho para aumentar a efetividade dessa política pública.

A perspectiva de superar o *trade-off* depende, em larga medida, da mobilização da força de trabalho do Programa Seguro-Desemprego. O serviço de intermediação de mão de obra é basilar na política de proteção social, além de ser uma política ativa para o mercado de trabalho.

Os componentes mais frágeis do Programa Seguro-Desemprego são os relacionados às políticas ativas de emprego: qualificação profissional e serviços de intermediação de mão de obra. A alocação de recursos para esses componentes é ainda insuficiente e a governança necessária para a implementação das políticas é falha. Uma das razões se refere à construção do Estado brasileiro. Por um lado, há excessiva centralização no desenho e na implementação da política. Por outro, a organização dos governos locais e a capacidade institucional são muito limitadas. Não é um dilema de solu-

ção fácil. Além disso, a governança requer comitês tripartites efetivos e com participação equilibrada. Na tensão entre expansão do mercado e aumento da proteção social, a sociedade brasileira tem sido especialmente vulnerável em função do descompasso que favorece a expansão de mercado em detrimento dos níveis de proteção social. Isso parece ser a razão pela qual os empregadores não se sentem impelidos a incluir a proteção social em sua racionalidade econômica (MARINHO, BALESTRO & WALTER, 2010, p. 28).

Os serviços de intermediação de mão de obra, atuando como catalisadores dos componentes do Programa Seguro-Desemprego, permitem melhorias nos conteúdos dos cursos de qualificação profissional, aproximando-os do mercado de trabalho. Conceitualmente, isso significa mobilização da força de trabalho (GANSSMANN, 2000). A mobilização da força de trabalho, assim como o enfoque da *flexicurity*, são especialmente relevantes para o setor de serviços em que a rotatividade da mão de obra é maior. A integração da proteção na forma do benefício seguro-desemprego, a intermediação da mão de obra e a qualificação profissional contribuem para prevenir que o trabalhador fique desempregado por longos períodos.

De acordo com Martin e Thelen (2007), o Estado deveria ter um papel mais proeminente na coordenação dos processos, para que a solidariedade social e o desempenho econômico possam se equiparar. No caso do Brasil, o Programa Seguro-Desemprego pode se tornar um condutor na superação da relação de *trade-off*. Há perspectivas positivas nessa direção. Além da melhoria da política, um desafio persistente é a redução da assimetria de poder entre empregadores e trabalhadores, por meio do desenvolvimento de mecanismos de fortalecimento da governança tripartite. Isso resultaria em um maior equilíbrio entre a expansão do mercado e a reconstrução social.

Referências bibliográficas

AMABLE, Bruno (2003) *The diversity of Modern capitalism*, Oxford, Oxford University Press.

BALESTRO, Moisés V.; REYMAO, Elisabeth N. (2008) *Integração do Seguro-*

Desemprego como superação do *trade-off* entre proteção social e eficiência econômica no Brasil. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 2, n. 2: 28-44.

BEKKER, S.; WILTHAGEN, T. (2008) Europe's pathways to Flexicurity: lessons presented from and to the Netherlands. *Intereconomics*, v. 43, n.2, March-April: 68-73.

BOYER, Robert (2005) How and why capitalisms differ? MPIfG Discussion Paper 05/04, Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne: p. 46.

CHAHAD, J. P. Z. (2009) Flexibilidade no mercado de trabalho, proteção aos trabalhadores e treinamento vocacional de força de trabalho: a experiência de América Latina e perspectivas (Análise do caso brasileiro), Santiago, Documento de Proyecto da CEPAL – Naciones Unidas: p.212.

CROUCH, Colin (2005) *Capitalist diversity and change*, Oxford, Oxford University Press.

D'IRIBARNE, Philippe (1997) "A check to enlightened capitalism" in Colin Crouch and Wolfgang Streeck (edit.), *Political Economy of Modern Capitalism*, edit. by, Thousand Oaks, Sage Publications.

FRAILE, Lydia (2009) Lessons from Latin America's neoliberal experiment: an overview of labour and social policies since the 1980s. *International Labour Review*, v. 148, n. 3: 215-233.

GANSSMANN, Heinrich (2000) Labour flexibility, social protection and unemployment. *European Societies*, n. 2(3): 243-269.

HALL, Peter; SOSKICE, David (2001) "Introduction to varieties of capitalism" in P. Hall and D. Soskice D. (edit.), *Varieties of Capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford, Oxford University Press.

KONING, Jaap de (2004) The Reform of the Dutch Public Employment Service, Rotterdam, SEOR, Erasmus University, Rotterdam. Acessado em 20 de outubro de 2010: <http://www.seor.nl/media/publications/reform-dutch-public-employment-service.pdf>

MADSEN, P. K. (2006) Flexicurity: a new perspective on labour markets and welfare states in Europe, *Aalborg, Centre for Labour Market Research*, Research Paper.

MANOW, Philip (2001.) "Welfare State building and Coordinated Capitalism" in Wolfgang Streeck and Kozo Yamamura (edit.) *The origins of non-liberal capitalism: Germany and Japan in comparison*, Ithaca, Cornell University Press.

MARINHO, D. N. C.; BALESTRO, M. V. e WALTER, M. I. M. T. (orgs.) (2010) *Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego*. Brasília: Verbis, 350 p.

MARTIN, Cathie J. and THELEN, Kathleen (2007) The state and Coordinated capitalism: contributions of the public sector to social solidarity in postindustrial societies. *World Politics*, v. 60, n.1, Oct.: 1-36.

MARTIN, J. P. (1998) What Works Among Active Labour Market Policies: evidence from OECD countries' experiences, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers, *Economic Studies*, n. 30, OECD Publishing: 79-113.

POCHMANN, Márcio (2009) What Brazil learned from labour flexibilization in the 1990s. *International Labour Review*, v. 148, n. 3: 269-282.

SCHNEIDER, Ben R. (2009) Hierarchical market economies and varieties of capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, v. 41, n. 3: 553-575.

STREECK, Wolfgang (2009) *Re-forming capitalism: institutional change in the German political economy*, Oxford: Oxford University Press p.296.

TRIGILIA, C. (2002) *Economic sociology: state, market, and society in modern capitalism*, Massachusetts: Blackwell Publishing, p.295.

THELEN, Kathleen (2010) Economic regulation and social solidarity: conceptual and analytic innovations in the study of advanced capitalism. *Socio-Economic Review*, v. 8, n. 1: 187-207.

_____ Flexicurity (2007) Pathways: expert Group on Flexicurity Interim report from the rapporteur presented at the Stakeholder. *Conference on Flexicurity*, Brussels, April 20th.

VIEBROCK, E.; CLASEN, J. (2009) Flexicurity and welfare reform: a review. *Socio-economic Review*, v. 7, n.2: 305-331.